RESOLUCIÓN 396/2024

Artículos: 2, 24 LTPA. 14.1. d), g), j), 19.3, 24.3 LTAIBG

Asunto: Reclamación interpuesta por *XXX* (en adelante, la persona reclamante), contra el Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de Andalucía (en adelante, la entidad reclamada) por denegación de información pública.

Reclamación: 530/2023

Normativa y abreviaturas: Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG); Reglamento General de Protección de Datos (RGPD).

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación.

Mediante escrito presentado el 16 de julio de 2023 la persona reclamante formula a este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante, Consejo) Reclamación en materia de acceso a la información pública contra la entidad reclamada, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG) y del artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante, LTPA).

Segundo. Antecedentes a la reclamación.

1. La persona reclamante presentó el 18 de mayo de 2023, ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a información en los siguientes términos:

> *"- Copia completa del anteproyecto de transformación en regadío de la comunidad de regantes «Salva García», con número de visado [nnnnn] de 2 de mayo de 2003.*
>
> *"- Copia completa del proyecto de transformación en regadío de la comunidad de regantes «Salva García», con número de visado [nnnnn] de 2003.*
>
> *"-Copia completa del proyecto de transformación en regadío de la comunidad de regantes «Salva García», con número de visado [nnnnn] de 21 de diciembre de 2007.*
>
> *"Actuando en este acto como comunero de dicha comunidad y por ello como parte interesada.*
>
> *"Se solicita al amparo de la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno".*

2. Mediante escrito de fecha 22 de mayo de 2023 la entidad reclamada comunica a la persona reclamante la recepción de la solicitud, el plazo para resolver y notificar, el sentido del silencio así como la existencia de terceros cuyos derechos e intereses pudieran verse afectados por la solicitud por lo que, en virtud de lo previsto en el artículo 19.3 LTAIBG, se les concede trámite de audiencia, resultando, durante este trámite, en suspenso el plazo para notificar la resolución a la solicitud de información.

3. La entidad reclamada contestó a la petición el 11 de julio de 2023, mediante Resolución de 5 de julio de 2023, con el siguiente contenido en lo que ahora interesa:

"Primero. Sobre la aplicación de la normativa de transparencia al Colegio.

"Conforme a lo dispuesto en el artículo 1 de sus estatutos, el Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de Andalucía es una Corporación de Derecho Público, amparada por la ley y reconocida por el Estado, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.

"Se regirá por lo dispuesto en la Constitución Española, la Ley 10/2003, de 6 de noviembre, reguladora de los Colegios Profesionales de Andalucía, los presentes Estatutos y el Reglamento de Régimen Interior, así como por las normas y acuerdos que puedan dictarse por los distintos órganos del Colegio en el ámbito de sus competencias y por la demás normativa estatal y autonómica que le resulte de aplicación.

"En cuanto a la normativa de transparencia, el artículo 3.1.h) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA, en adelante), dispone que las disposiciones de dicha Ley serán de aplicación a las corporaciones de derecho público, pero única y exclusivamente en lo relativo a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo. Conviene por lo tanto dilucidar, si las actuaciones de visado están sujetas a Derecho Administrativo, y por lo tanto le resulta de aplicación la normativa de transparencia.

"Al respecto, el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (CTPDA), en su Resolución 265-19 de 13 de septiembre (Fundamento Jurídico Cuarto), aclaró que:

> *"«En el caso que nos ocupa, y concretamente respecto a la naturaleza jurídica del visado colegial, el artículo 5 apartado q) de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales incluye, entre las funciones que corresponden a los colegios profesionales, la de 'visar los trabajos profesionales de los colegiados en los términos previstos en el artículo 13'; artículo éste que dispone lo siguiente:*
>
> > *'1. Los Colegios de profesiones técnicas visarán los trabajos profesionales en su ámbito de competencia únicamente cuando se solicite por petición expresa de los clientes, incluidas las Administraciones Públicas cuando actúen como tales, o cuando así lo establezca el Gobierno mediante Real Decreto, previa consulta a los colegiados afectados, de acuerdo con los siguientes criterios: a) Que sea necesario por existir una relación de causalidad directa entre el trabajo profesional y la afectación a la integridad física y seguridad de las personas. b) Que se acredite que el visado es el medio de control más proporcionado. En ningún caso, los Colegios, por sí mismos o a través de sus previsiones estatutarias, podrán imponer la obligación de visar los trabajos profesionales.*
> >
> > *'2. El objeto del visado es comprobar, al menos: a) La identidad y habilitación profesional del autor del trabajo, utilizando para ello los registros de colegiados previstos en el artículo 10. 2. b) La corrección e integridad formal de la documentación del trabajo profesional de acuerdo con la normativa aplicable al trabajo del que se trate. En todo caso, el visado expresará claramente cuál es su objeto, detallando qué extremos son sometidos a control e informará sobre la responsabilidad que, de acuerdo con lo previsto en el apartado siguiente, asume el Colegio. En ningún caso comprenderá los honorarios ni las demás condiciones contractuales, cuya determinación queda sujeta al libre acuerdo entre*

las partes, ni tampoco comprenderá el control técnico de los elementos facultativos del trabajo profesional.

'3. En caso de daños derivados de un trabajo profesional que haya visado el Colegio, en el que resulte responsable el autor del mismo, el Colegio responderá subsidiariamente de los daños que tengan su origen en defectos que hubieran debido ser puestos de manifiesto por el Colegio al visar el trabajo profesional, y que guarden relación directa con los elementos que se han visado en ese trabajo concreto.

'4. Cuando el visado colegial sea preceptivo, su coste será razonable, no abusivo ni discriminatorio. Los Colegios harán públicos los precios de los visados de los trabajos, que podrán tramitarse por vía telemática'.

«*Pues bien, pocas dudas hay que albergar acerca de que esta función puede reconducirse a la vertiente o dimensión pública de los Colegios profesionales y, consecuentemente, englobarse entre las actividades sujetas al Derecho Administrativo. Bastará citar sobre el particular la inequívoca posición mantenida al respecto por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 62/2017, en cuyo FJ 7º se argumentó lo que sigue:*

'Conforme al artículo 1.3 de la Ley 2/1974 uno de los fines esenciales de los colegios profesionales es la ordenación del ejercicio de las profesiones para lo que a los mismos se les atribuyen, entre otras funciones, las de ordenar, en el ámbito de su competencia, la actividad profesional de los colegiados, velando por la ética y dignidad profesional y por el respeto debido a los derechos de los particulares y ejercer la facultad disciplinaria en el orden profesional y colegial [artículo 5 i) y visar los trabajos profesionales de los colegiados en los términos previstos en el artículo 13; artículo 5 q)].

'Como expuso la STC 3/2013, de 17 enero , FJ 6, «la institución colegial está basada en la encomienda de funciones públicas sobre la profesión a los profesionales, pues, tal y como señala el artículo 1.3, son sus fines la ordenación del ejercicio de las profesiones, su representación institucional exclusiva cuando estén sujetas a colegiación obligatoria, la defensa de los intereses profesionales de los colegiados y la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados. La razón de atribuir a estas entidades, y no a la Administración, las funciones públicas sobre la profesión, de las que constituyen el principal exponente la deontología y ética profesional y, con ello, el control de las desviaciones en la práctica profesional, estriba en la pericia y experiencia de los profesionales que constituyen su base corporativa». La función de visar los trabajos de los colegiados ha de entenderse comprendida entre las referidas funciones públicas. Por lo tanto, el carácter básico de la regulación de los visados, en tanto que función atribuida a los colegios profesionales, encuentra su fundamento en el artículo 149.1.18 CE.

'El hecho de que conforme a la legislación estatal el visado se restrinja a las profesiones técnicas, existiendo dos tipos, obligatorio y voluntario, no tiene por qué determinar que su regulación no resulte amparada en dicho título competencial, ya que continúa siendo una función propia de los colegios profesionales y, en la medida en que dicha función se ejerza, bien por petición de los clientes, bien porque así se haya determinado por el Gobierno conforme al artículo 13.1 de la Ley 2/1974, la función de visar comportará en todo caso el ejercicio de una función pública que habrá de atenerse a lo dispuesto en la legislación básica'.

> *«Por consiguiente, al conceptuarse la actividad de visar como función pública, se hace evidente que la pretensión del solicitante de acceder a un listado de trabajos visados por el Colegio profesional reclamado se halla bajo el ámbito de cobertura de la legislación reguladora de la transparencia, constituyendo inequívocamente «información pública» a los efectos del artículo 2 a) LTPA, que define como tal a «los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones».*

"Conforme a estas consideraciones, resulta inequívoco que las actuaciones de visado se encuentran sometidas al derecho administrativo, y por lo tanto, sujetas a la normativa de transparencia.

"Segundo. Sobre el derecho de acceso a la información pública.

"1. Según establece el artículo 24 LTPA, «[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz [...] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley». Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el «principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley».

"La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

"2. Las causas de inadmisión se encuentran enumeradas en el artículo 18 («Causas de inadmisión») LTAIBG, y su aplicación debe ser objeto de una interpretación restrictiva y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado (Resolución CTPDA 451/2018, FJ 5º).

"Sobre ello nos dice el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera):

> *"«La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. [...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley...»(Fundamento de Derecho Sexto).*

"3. Los límites al derecho de acceso están contenidos en el artículo 14 LTAIBG, y al igual que las causas de inadmisión, deben ser interpretados restrictivamente y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado en cada caso concreto. Resulta

procedente por lo tanto analizar si le resultan de aplicación a la solicitud de información pública formulada, alguno de los límites establecidos en la normativa básica de transparencia.

"4. No obstante, antes de entrar a analizar la posible aplicación de los límites recogidos en la normativa de transparencia, conviene aclarar que conforme a lo dispuesto en el artículo 5.q) de la Ley 2/1974, de 13 febrero, de Colegios Profesionales, le corresponde a éstos:

> *"«q) Visar los trabajos profesionales de los colegiados en los términos previstos en el artículo 13».*

"Por su parte, el mencionado artículo 13.1 del mismo texto legal, dispone:

> *"«Los Colegios de profesiones técnicas visarán los trabajos profesionales en su ámbito de competencia únicamente cuando se solicite por petición expresa de los clientes, incluidas las Administraciones Públicas cuando actúen como tales, o cuando así lo establezca el Gobierno mediante Real Decreto, previa consulta a los colegiados afectados, de acuerdo con los siguientes criterios:*
>
> *«a) Que sea necesario por existir una relación de causalidad directa entre el trabajo profesional y la afectación a la integridad física y seguridad de las personas.*
>
> *«b) Que se acredite que el visado es el medio de control más proporcionado. (…)».*

"En este término de cosas, el Ejecutivo promulgó el Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre el visado colegial obligatorio. En su Preámbulo, el reglamento se expresa en los siguientes términos:

> *"«El artículo 13 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, derivado de la reforma anterior, regula el contenido del visado y la responsabilidad del colegio profesional derivada del ejercicio de su función de visado, y configura el visado como un instrumento voluntario, aunque otorga al Gobierno la potestad de establecer los trabajos profesionales que exigirán visado obligatorio atendiendo a la necesaria existencia de una relación de causalidad directa entre el trabajo profesional y la afectación a la integridad física y seguridad de las personas, y a la acreditación de que el visado es el medio de control más proporcionado (…)».*

"Asimismo, en el mismo Preámbulo se aclara:

> *"«En cada uno de los trabajos mencionados en el artículo 2 de este real decreto ha quedado acreditada la necesidad de que esté sometido obligatoriamente al visado colegial por existir una relación de causalidad directa entre el trabajo profesional y la afectación a la integridad física y seguridad de las personas, y su proporcionalidad por resultar el visado el medio de control más proporcionado, teniendo en cuenta los distintos instrumentos de control posibles».*

"Apostillándose a continuación:

> *"«El artículo 2 establece, con carácter exclusivo y excluyente, cuáles son los trabajos profesionales concretos que tienen que obtener obligatoriamente el visado colegial, de acuerdo con los criterios de necesidad, por existir una relación de causalidad directa con la seguridad o integridad física de las personas, y proporcionalidad, que exige el artículo 13 de la Ley sobre Colegios Profesionales».*

"Por su parte, el mencionado artículo 2 del Real Decreto 1000/2010, dispone:

"«Es obligatorio obtener el visado colegial únicamente sobre los trabajos profesionales siguiente:

«a) Proyecto de ejecución de edificación. A estos efectos se entenderá por edificación lo previsto en el artículo 2.1 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación. La obligación de visado alcanza a aquellas obras que requieran proyecto de acuerdo con el artículo 2.2 de dicha ley.

«b) Certificado de final de obra de edificación, que incluirá la documentación prevista en el anexo II.3.3 del Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación. A estos efectos, se entenderá por edificación lo previsto en el artículo 2.1 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación. La obligación de visado alcanza a aquellas obras que requieran proyecto de acuerdo con el artículo 2.2 de dicha ley.

«c) Proyecto de ejecución de edificación y certificado final de obra que, en su caso, deban ser aportados en los procedimientos administrativos de legalización de obras de edificación, de acuerdo con la normativa urbanística aplicable. (…)».

"En este término de cosas, conviene aclarar que el artículo 2.1 de la Ley 38/1999, entiende por edificación:

"«1. Esta Ley es de aplicación al proceso de la edificación, entendiendo por tal la acción y el resultado de construir un edificio de carácter permanente, público o privado, cuyo uso principal esté comprendido en los siguientes grupos:

«a) Administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente y cultural.

«b) Aeronáutico; agropecuario; de la energía; de la hidráulica; minero; de telecomunicaciones (referido a la ingeniería de las telecomunicaciones); del transporte terrestre, marítimo, fluvial y aéreo; forestal; industrial; naval; de la ingeniería de saneamiento e higiene, y accesorio a las obras de ingeniería y su explotación.

«c) Todas las demás edificaciones cuyos usos no estén expresamente relacionados en los grupos anteriores».

"Por su parte, la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas para Andalucía regula el ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma y de las entidades locales andaluzas en materia de agua, con el fin de lograr su protección y uso sostenible, y en concreto regula, entre otros:

"a) La organización y actuación de la Administración del Agua, así como la planificación y gestión integral del ciclo hidrológico.

"c) Las obras hidráulicas de interés de la Comunidad Autónoma de Andalucía y su régimen de ejecución.

"e) La evaluación y gestión de los riesgos de inundación, así como la prevención de efectos por sequía.

"f) Los ingresos destinados a la ejecución de las infraestructuras del ciclo integral del agua y al funcionamiento de los servicios públicos vinculados al mismo.

"En dicha normativa se hace especial hincapié en la regulación en materia de seguridad de presas, embalses y balsas, que se recoge en el artículo 57 LAA, donde:

"- El apartado 1 establece que la Administración de la Junta de Andalucía, a través de la Consejería competente en materia de agua, es la Administración competente en materia de seguridad en relación con las presas, balsas y embalses situados en dominio público hidráulico sobre el que ejerza competencias propias o por delegación de acuerdo con esta Ley, así como de las balsas situadas fuera de dominio público hidráulico en el ámbito geográfico de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

"- El apartado 2 recoge que, además de la normativa básica en materia de seguridad de presas y embalses, será de aplicación la que se apruebe reglamentariamente en el ámbito de la Administración Autonómica.

"- El apartado 3 establece la creación de un registro de seguridad de presas y embalses por Orden de la persona titular de la Consejería competente en materia de agua, cuya gestión corresponde a la Consejería de Agricultura a través de Dirección General de Infraestructuras del Agua.

"Conforme a la normativa de aplicación, resulta indubitado que tanto los anteproyectos como los proyectos de transformación en regadío de las comunidades de regantes, son trabajos profesionales a los que se les exige preceptivamente el visado por parte del Colegio.

"3. Sobre los límites aplicables a la solicitud de información pública.

"1. El artículo 14 LTABG, dispone:

"«1.El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para:

«d) La seguridad Pública.

«g) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control

«j) El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial».

"2. El primero de los límites a analizar es el dispuesto en el artículo 14.1d) LTABG relativo a «la seguridad pública».

"Al respecto, en cuanto a la aplicación de este límite el CTPDA dispone (por todas FJ Cuarto.4 Resolución 304/2022 de 19 de abril):

«(…) Este Consejo ya tuvo ocasión de abordar la delimitación material del concepto de 'seguridad pública' en la Resolución 3/2017 (FJ 4º), partiendo para ello de la doctrina elaborada por el Tribunal Constitucional al respecto al interpretar el art. 104.1 CE y el título competencial del Estado ex art.149.1.29ª CE:

"'[…] según la jurisprudencia constitucional, por seguridad pública ha de entenderse la 'actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano', la cual incluye 'un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, aunque orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico así definido' (baste citar las SSTC 33/1982, FJ 3º, 154/2005, FJ 5º y, más recientemente, la STC 184/2016, FJ 3º). Actividades de protección entre las que hay que incluir, lógicamente, de forma predominante, las que corresponden a las Fuerzas y Cuerpos de seguridad a que se refiere el art. 104.1 CE (STC 104/1989, FJ 3º)».

"En suma, para decirlo en los términos de la STC 325/1994 (FJ 2º), cabe concebir la seguridad pública, «también llamada ciudadana, como equivalente a la tranquilidad en la calle»; próxima, pues, al concepto de «orden público», tradicionalmente «concebido como la situación de normalidad en que se mantiene y vive un Estado, cuando se desarrollan las diversas actividades colectivas sin que se produzcan perturbaciones o conflictos (..)».

"Hemos de proceder a examinar si, efectivamente, cabe detectar un riesgo cierto y evaluable de perjudicar el bien jurídico protegido en dicho precepto con motivo de la difusión de la información, así como la existencia de una relación de causalidad entre los datos solicitados y el pretendido perjuicio que podría irrogarse por su divulgación, lo que en palabras del propio CTPDA, puede definirse como «el test del daño».

"Sin embargo, este «test del daño» ya ha sido realizado por el Gobierno de la Nación, y es que, el artículo 13 de la Ley de Colegios profesionales dispuso que:

"«Los Colegios de profesiones técnicas visarán los trabajos profesionales en su ámbito de competencia únicamente cuando se solicite por petición expresa de los clientes, incluidas las Administraciones Públicas cuando actúen como tales, o cuando así lo establezca el Gobierno mediante Real Decreto, previa consulta a los colegiados afectados, de acuerdo con los siguientes criterios:

«a) Que sea necesario por existir una relación de causalidad directa entre el trabajo profesional y la afectación a la integridad física y seguridad de las personas».

"Y como ha quedado justificado en el Fundamento Jurídico Anterior, en virtud del Real Decreto 1000/2010, es preceptivo el visado del Colegio de ingenieros agrónomos de Andalucía ya que:

"«ha quedado acreditada la necesidad de que esté sometido obligatoriamente al visado colegial por existir una relación de causalidad directa entre el trabajo profesional y la afectación a la integridad física y seguridad de las personas».

"A mayor abundamiento, el preámbulo del Real Decreto 1000/2010, se expresa meridianamente claro cuando dispone:

"«El artículo 13 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, derivado de la reforma anterior, regula el contenido del visado y la responsabilidad del colegio profesional derivada del ejercicio de su función de visado, y configura el visado como un instrumento voluntario, aunque otorga al Gobierno la potestad de establecer los trabajos profesionales que exigirán visado obligatorio atendiendo a la necesaria existencia de una relación de causalidad directa entre el trabajo profesional y la afectación a la integridad física y seguridad de las personas, y a la acreditación de que el visado es el medio de control más proporcionado».

"En definitiva, es el Ejecutivo quien una vez realizado el «test del daño» ha entendido que existe una causalidad directa entre el trabajo profesional y la afectación a la integridad física y la seguridad de las personas, exigiendo el visado obligatorio en virtud de lo dispuesto en el artículo 2 del Real Decreto 1000/2010. Resulta por lo tanto estéril realizar ninguna consideración más al respecto, pues en virtud del mandato legal existente, el Ejecutivo ha considerado suficientemente acreditada la relación de causalidad directa entre el trabajo profesional y la integridad física y seguridad de las personas, haciendo por lo tanto obligatoria la exigencia del visado por parte del Colegio Profesional para las actividades objeto de la presente solicitud de información pública.

"No obstante lo anterior, conviene recalcar la existencia de un riesgo «concreto, definido y evaluable» ya que el visado debe comprobar la corrección e integridad formal de la documentación del trabajo profesional de acuerdo con la normativa aplicable -(art. 13.2.b) Ley 2/1974, de 13 febrero-, tanto es así que tal y como dispone el artículo 13.3 del mismo texto legal:

> *"«En caso de daños derivados de un trabajo profesional que haya visado el Colegio, en el que resulte responsable el autor del mismo, el Colegio responderá subsidiariamente de los daños que tengan su origen en defectos que hubieran debido ser puestos de manifiesto por el Colegio al visar el trabajo profesional, y que guarden relación directa con los elementos que se han visado en ese trabajo concreto».*

"En otras palabras, el acceso a dicha documentación por parte de terceros, a juicio de este Colegio, conlleva un riesgo para la seguridad de la población, teniendo en cuenta que en dichos expedientes existen datos relativos a las diversas infraestructuras, canalizaciones de riego y edificaciones que afectan a la seguridad e integridad de las personas y los bienes. La preservación de dicha información coadyuvaría a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano, y es que revelar dicha información se traduce en posicionar a esa «seguridad pública» en situación de desprotección, resultando ello contrario al espíritu de la normativa de transparencia.

"Así las cosas, parece indubitado que existe un riesgo real y concreto, y a juicio de este Colegio, los beneficios derivados de la evitación del perjuicio han de prevalecer sobre los intereses públicos o privados que pueda conllevar la difusión de la información, siempre atendiendo al criterio de seguridad pública esgrimido y en concordancia con el criterio del Ejecutivo.

"Conforme a lo anterior, y en virtud de las consideraciones realizadas, resulta aplicable el límite establecido en el artículo 14.1 d) LTAIBG.

"3. En segundo lugar, conviene analizar el límite establecido en el artículo 14.1. g) LTABG relativo a «Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control».

"En cuanto a este límite, el CTPDA tiene una consolidada doctrina (por todas FJ Tercero de la Resolución 71/2021, de 23 de marzo):

> *"«Pues bien, según viene sosteniendo de forma constante este Consejo, de la lectura conjunta de tales preceptos (art. 14.1 y 2 LTAIBG y art. 25.3 LTPA) se desprende que la aplicación de los límites se articula como un proceso argumentativo que se despliega en tres fases o momentos sucesivos:*

"'[…] la aplicación de los límites previstos en el art. 14.1 LTAIBG ha de efectuarse en el curso de un proceso integrado por los siguientes pasos: en primer término, debe constatarse que los 'contenidos o documentos' [art. 2.a) LTPA] a los que se quiere acceder inciden realmente en la materia definitoria del límite en cuestión (...); acto seguido, ha de identificarse el riesgo de un perjuicio 'concreto, definido y evaluable' en el supuesto de concederse el acceso, así como argumentarse la existencia de una relación de causalidad entre el perjuicio y la divulgación de la información solicitada; y finalmente, una vez superado este test, aún habría de determinarse, atendiendo a las circunstancias concurrentes en el caso concreto, si los beneficios derivados de la evitación del perjuicio han de prevalecer sobre los intereses públicos o privados que pueda conllevar la difusión de la información' (así, entre otras, las Resoluciones 81/2016, FJ 6º; 120/2016, FJ 3º, 31/2017, FJ 4º; 52/2017, FJ 4º y 143/2019, FJ 5º).

"Y, ciertamente, no cabe dudar de que la pretensión ahora examinada es reconducible al ámbito protegido en el art. 14.1 g) LTAIBG. En efecto, el supuesto de hecho acotado por este precepto queda delimitado por un genérico criterio funcional, que puede proyectarse a los más diversos sectores materiales. Y, en esta línea, la Memoria Explicativa del Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos, de 18 de junio de 2009 - cuya influencia en la conformación del sistema de límites establecido en el art. 14 LTAIBG es palmaria-, cita como ejemplos de este límite las inspecciones tributarias, los exámenes universitarios y escolares, las inspecciones laborales, así como las inspecciones realizadas por las autoridades competentes en materia de medio ambiente, sanidad y servicios sociales (véase el punto 27 de dicha Memoria Explicativa).

"Por el contrario, no es menos evidente que la resolución impugnada no atendió los restantes criterios que deben satisfacerse para considerar correctamente aplicado un límite del derecho de acceso a la información pública. Así es; no cabe soslayar que, según viene puntualizando de modo constante la jurisprudencia acuñada en el marco de la Unión Europea, para que pueda legítimamente restringirse el derecho de acceso ha de invocarse el riesgo de un menoscabo al interés protegido por el límite que «debe ser razonablemente previsible y no puramente hipotético» [Sentencia de 15 de septiembre de 2016 (Herbert Smith Freehills/Consejo), apartado 33; Sentencia de 17 de octubre de 2013 (Consejo/Access Info Europe), apartado 31; Sentencia de 21 julio de 2011 (Suecia/ My Travel y Comisión), apartado 76; Sentencia de 1 de julio de 2008 (Suecia y Turco/Consejo), apartado 43; asimismo, la Sentencia de 13 de abril de 2005 (VereinfürKonsumenteninformation/Comisión), apartado 69]. O para decirlo en los términos que ya empleó este Consejo en la Resolución 42/2016, «la aplicación de este límite exige que se argumente la existencia de un riesgo real, actual y concreto para tales intereses, no bastando la exposición de meras conjeturas ni la mención de remotas o hipotéticas posibilidades de que se irrogue un perjuicio con motivo de la divulgación de la información». (FJ 9º).

"Pues bien, en el caso que nos ocupa, y en consonancia con lo argumentado en el apartado anterior de este mismo Fundamento Jurídico, debe concluirse que es el propio Gobierno de la Nación quien, tras realizar su propio «test del daño», ha detectado ese riesgo razonablemente previsible y no hipotético, y es que el artículo 13.1 de la Ley de colegios profesionales posibilitaba al Gobierno a exigir el visado cuando se acreditase ser el medio de control más proporcionado:

"«Los Colegios de profesiones técnicas visarán los trabajos profesionales en su ámbito de competencia únicamente cuando se solicite por petición expresa de los clientes, incluidas

las Administraciones Públicas cuando actúen como tales, o cuando así lo establezca el Gobierno mediante Real Decreto, previa consulta a los colegiados afectados, de acuerdo con los siguientes criterios:

«b) Que se acredite que el visado es el medio de control más proporcionado. (…)».

"En virtud de dicho mandamiento legal, y tras la consulta a los colegios afectados, el Ejecutivo dictó el Real Decreto 1000/2010 en el que se exige el visado para las diferentes actuaciones de edificación, ya que:

"«El artículo 13 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, derivado de la reforma anterior, regula el contenido del visado y la responsabilidad del colegio profesional derivada del ejercicio de su función de visado, y configura el visado como un instrumento voluntario, aunque otorga al Gobierno la potestad de establecer los trabajos profesionales que exigirán visado obligatorio atendiendo a la necesaria existencia de una relación de causalidad directa entre el trabajo profesional y la afectación a la integridad física y seguridad de las personas, y a la acreditación de que el visado es el medio de control más proporcionado».

"En definitiva, es el propio Gobierno de la Nación quien una vez realizado el «test del daño» entiende que preceptivo la exigencia de visado para las actividades objeto de la solicitud de información pública que nos atañe, por lo que huelga cualquier consideración adicional al respecto, entendiéndose aplicable el límite establecido en el artículo 14.1.g) LTAIBG.

"4. En tercer lugar, conviene analizar también el límite establecido en el artículo 14.1 j) LTAIBG relativo al secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial.

"Resulta esclarecedora al respecto la Resolución del RT0558/2020 del CTBG la cual se expresa en los siguientes términos en su FJ4:

"«En este caso, el Ayuntamiento de Torrelodones estimó parcialmente la solicitud que da origen a la reclamación por considerar que concurría el límite recogido en el artículo 14.1 j) de la LTAIBG, referido a la propiedad intelectual. Con esta estimación parcial se concedió acceso a todo el expediente de la licencia de obra con excepción del proyecto de construcción. (…)

"De la documentación que obra en el expediente se puede concluir que el Ayuntamiento de Torrelodones ha actuado en los términos descritos en los párrafos anteriores. En primer lugar, al apreciar que el acceso a la información solicitada podía afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se concedió un plazo de quince días para que terceros afectados pudieran realizar las alegaciones que estimasen oportunas, de acuerdo con el 19.3 de la LTAIBG. Y en segundo lugar, por conceder el acceso parcial a la información solicitada e indicar al ahora reclamante qué parte de aquélla había sido omitida.

"El Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, regularizando, aclarando y armonizando las disposiciones legales vigentes sobre la materia, establece en su artículo 1011, apartado 1, que «son objeto de propiedad intelectual todas las creaciones originales literarias, artísticas o científicas expresadas por cualquier medio o soporte, tangible o intangible, actualmente conocido o que se invente en el futuro, comprendiéndose entre ellas (……) f) Los proyectos, planos, maquetas y diseños de obras arquitectónicas y de ingeniería».

"Este artículo debe ponerse en relación con los artículos 17 y siguientes del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril. El artículo 17 dispone que corresponde al autor «el ejercicio exclusivo de los derechos de explotación de su obra en cualquier forma y, en especial, los derechos de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación, que no podrán ser realizadas sin su autorización». Por reproducción se entiende, según el artículo 18, «la fijación directa o indirecta, provisional o permanente, por cualquier medio y en cualquier forma, de toda la obra o de parte de ella, que permita su comunicación o la obtención de copias»; y por distribución, según el artículo 19 «la puesta a disposición del público del original o de las copias de la obra, en un soporte tangible, mediante su venta, alquiler, préstamo o de cualquier otra forma» de toda la obra o de parte de ella, que permita su comunicación o la obtención de copias»; y por distribución, según el artículo 19 «la puesta a disposición del público del original o de las copias de la obra, en un soporte tangible, mediante su venta, alquiler, préstamo o de cualquier otra forma».

"Según consta en el expediente, la autora del proyecto de la obra cuyo acceso se pretende en esta reclamación no ha accedido a la puesta a disposición del reclamante de ese proyecto, en el cual, se indica en la Resolución de 27 de agosto de la Alcaldía de Torrelodones, se encuentra incluida una cláusula específica de protección de la propiedad intelectual.

"De acuerdo con todo lo anteriormente expresado, el ayuntamiento ha ponderado los intereses existentes de terceros, por un lado, y el interés público en la divulgación de la información, por otro, y ha considerado que no procedía conceder el acceso total al expediente solicitado a la vista del daño que ese acceso produciría. A juicio de este Consejo, el Ayuntamiento de Torrelodones ha actuado de conformidad con lo establecido en la LTAIBG y con el criterio interpretativo CI/002/2015, de 24 de junio, sin que le resulte posible, con la información de la que dispone, corregir la actuación del ayuntamiento y resolver en sentido contrario a la Resolución de 27 de agosto. A la vista de todo lo anteriormente descrito, este Consejo estima que concurre el límite del perjuicio para la propiedad intelectual de la autora del proyecto de obra objeto del expediente cuyo acceso se solicita y, en consecuencia, procede desestimar la reclamación presentada».

"Pues bien, este Colegio, habiendo realizado el trámite de audiencia establecido en el art. 19.3 al que alude el CTBG en su Resolución, debe seguir el criterio esgrimido por dicha autoridad y denegar el acceso a los expedientes de visados del anteproyecto y proyectos de transformación en regadío de la comunidad de regante «Salva García», ya que habiéndose ponderado los intereses existentes de terceros, por un lado, y el interés público en la divulgación de la información, por otro, considera que no procedía conceder el acceso a los expedientes solicitado a la vista del daño que ese acceso produciría.

"En virtud de lo anterior, tras el análisis de la solicitud y a la vista de los antecedentes de hechos y fundamentos de derechos anterior, este Colegio de Ingenieros Agrónomos de Andalucía,

"RESUELVE

"Único: Denegar el acceso a la información pública en virtud de lo dispuesto en los apartados d), g) y k) [sic, sería j) del artículo 14.1 LTAIBG".

Tercero. Sobre la reclamación presentada.

En la reclamación presentada se indica, en lo que ahora interesa, lo siguiente:

"Nos dirigimos con todos los respetos a este Consejo, para informarle de una denegación de información publica solicitada al Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de Andalucía, al cual le ha sido requerido para que nos aporte copia completa de Anteproyecto y Proyectos visados por este Colegio, relacionados ambos con el Proyecto de transformación en riego de la Comunidad de Regantes «Salva Garcia» de Silillos (Cordoba).

"Entendiendo el derecho como un simple ciudadano a la obtención de los documentos solicitados al ser esto obras publicas y máxime cuando además es uno parte interesada al ser comunero de pleno derecho de esta comunidad con el consiguiente respaldo jurídico que nos ampara.

"Además, solicitada esta información publica al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Publica y Buen Gobierno.

"Solicita: Ayuda y suplica ante este Consejo, para su intervención ante la solicitud de información publica solicitada al Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos, para que me aporte los documentos que les han sido solicitados. Siéndonos estos muy necesarios para justificar y detener el abuso de poder al que nos tienen sometidos además de poder comprobar con exactitud la falsa documental que en estos existe".

Cuarto. Tramitación de la reclamación.

1. El 24 de julio de 2023 el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se solicitó a la entidad reclamada copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico de fecha 24 de julio de 2023 a la Unidad de Transparencia respectiva.

2. El 26 de julio de 2023 la entidad reclamada presenta escrito de respuesta a este Consejo junto al que se incluye cierta documentación relacionada con la petición de información y se informa lo siguiente:

"[…].

"En fecha 5 de julio se remite a D. [nombre de persona reclamante] resolución de este Colegio, notificada el 11 de julio, por la que considerando que las actuaciones de visado se encuentran sometidas al derecho administrativo, y por lo tanto, sujetas a la normativa de transparencia, se deniega el acceso a la documentación solicitada en base a las limitaciones dispuestas en el art 14.1 LTABG, apartados d), g) y j), denegación analizada y argumentada pormenorizadamente en dicha resolución, y a la que por economía nos remitimos, reproduciendo brevemente la misma en la presente.

"5. Para llegar a las anteriores conclusiones, se hace necesario el análisis de la Ley 2/1974, de 13 febrero, de Colegios Profesionales y el Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre el visado colegial obligatorio, regulación que 'configura el visado como un instrumento voluntario, aunque otorga al Gobierno la potestad de establecer los trabajos profesionales que exigirán visado obligatorio atendiendo a la necesaria existencia de una relación de causalidad directa entre el trabajo profesional y la afectación a la integridad física y seguridad de las personas, y a la acreditación de que el visado es el medio de control más proporcionado…'. Son igualmente esenciales la Ley 38/1999 de Ordenación de la Edificación [sic].

"6. En cuanto a la limitación respecto a la afectación a la seguridad pública del art 14.1.d LTABG, según la jurisprudencia constitucional, por seguridad pública ha de entenderse la «actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano», la cual incluye «un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, aunque orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico así definido» (baste citar las SSTC 33/1982, FJ 3º, 154/2005, FJ 5º y, más recientemente, la STC 184/2016, FJ 3º).

"Actividades de protección entre las que hay que incluir, lógicamente, de forma predominante, las que corresponden a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a que se refiere el art. 104.1 CE (STC 104/1989, FJ 3º).

"En aplicación de lo anterior y a juicio de este Colegio, existe un riesgo real y concreto a la seguridad de las personas y los bienes en la divulgación de los datos solicitados, y es por lo que los beneficios a la seguridad pública derivados de la evitación del perjuicio han de prevalecer sobre los intereses públicos o privados que pueda conllevar la difusión de la información, siempre atendiendo al criterio de seguridad pública esgrimido y en concordancia con el criterio del Ejecutivo quien, realizando su propio 'test del daño', ha entendido la transcendencia del visado debido a los riesgos para la integridad física y la seguridad de las personas, conforme a lo establecido en el artículo 13.1 de la Ley de Colegios Profesionales:

"«Los Colegios de profesiones técnicas visarán los trabajos profesionales en su ámbito de competencia únicamente cuando se solicite por petición expresa de los clientes, incluidas las Administraciones Públicas cuando actúen como tales, o cuando así lo establezca el Gobierno mediante Real Decreto, previa consulta a los colegiados afectados, de acuerdo con los siguientes criterios:

> *"a) Que sea necesario por existir una relación de causalidad directa entre el trabajo profesional y la afectación a la integridad física y seguridad de las personas».*

"7. Respecto al límite establecido en el artículo 14.1.g) LTABG relativo a «Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control», insistimos en que es el propio Ejecutivo quien configura el visado como un mecanismo de control llevado a cabo por los Colegios Profesionales a fin de velar por el cumplimiento de los requisitos y normativa aplicable a los trabajos sometidos a visa. Consecuentemente el artículo 13.1 de la Ley de Colegios Profesionales, tras realizar el Gobierno su propio «test del daño», y habiendo detectado un riesgo razonablemente previsible y no hipotético para el interés público y la seguridad e integridad de personas y bienes, exige el visado cuando 'b) Que se acredite que el visado es el medio de control más proporcionado. (...)'.

"8. Por último, respecto al el límite establecido en el artículo 14.1 j) LTAIBG relativo al secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial, hay que entender amparados por el Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, los proyectos y anteproyectos como los que son objeto de este expediente (art 10.1.f y g), estableciendo que corresponde al autor el ejercicio exclusivo de los derechos de explotación de su obra, así como su reproducción, distribución y puesta a disposición del público en general. No existiendo autorización expresa del autor, don [nombre de tercera persona], este Colegio, tras ponderar los intereses en juego y atendiendo a la doctrina afecta al caso, en especial, la Resolución del RT0558/2020 del CTBG, entiende que debe aplicarse la pro-

tección a la propiedad intelectual del profesional creador de los proyectos y anteproyectos solicitados.

"9. Es de importante consideración el plazo de conservación obligatoria de los documentos por parte de los Colegios Profesionales, puesto que la documentación solicitada corresponde a los años 2003 y 2007. En este sentido ninguna norma establece de forma expresa el plazo durante el cual los Colegios Profesionales deben mantener los trabajos visados en sus archivos, por lo que a falta de dicha regulación, se tiene en cuenta la responsabilidad decenal de los proyectistas fijada en la Ley de Ordenación de la Edificación y además el plazo de prescripción de las acciones personales que es de 5 años fijado en el art.1964 del Código Civil, por lo que suelen conservarse los trabajos un plazo mínimo de 15 años, trascurrido el mismo puede procederse a la eliminación y expurgo de la documentación".

3. El 16 de octubre de 2023 el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía dicta Acuerdo por el que se amplía el plazo máximo de resolución del procedimiento de esta reclamación en 3 meses a contar desde el día siguiente a la fecha máxima de resolución.

Dicho acuerdo es notificado a la entidad reclamada y a la persona reclamante el 16 de octubre de 2023.

4. El 24 de enero de 2024 el Consejo remite a la entidad reclamada escrito solicitando que, en virtud del principio de colaboración entre las Administraciones Públicas previsto en los artículos 3 y 141 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, notifique trámite de audiencia a los dos terceros afectados según lo previsto en el artículo 24.3 LTAIBG, para que formulen las alegaciones que a sus derechos convengan. Consta recepción el 1 de febrero de 2024.

5. El 21 de marzo de 2024 el Consejo requiere a la entidad reclamada que informe sobre la situación en la que se encuentra dicho trámite, a fin de continuar la tramitación de la reclamación.

6. El 19 de abril de 2024 el Consejo concede, en virtud del artículo artículo 24.3 LTAIBG a las terceras personas cuyos derechos e intereses pudieran verse afectados, trámite de audiencia para que formulen alegaciones que a su derecho convenga, para lo cual se les remite copia del expediente. Constan acuses de recibo de los citados escritos los días 22 y 24 de abril, respectivamente.

7. El 24 de abril de 2024 tiene entrada en el Consejo respuesta de la entidad reclamada al requerimiento efectuado con fecha 21 de marzo de 2024 por este Consejo.

La entidad reclamada informa que se ha reiterado el trámite de audiencia a los interesados: a la Comunidad de Regantes "Salva García" (consta recepción el 13 de febrero de 2024) y al autor de los documentos requeridos, aportando documento de alegaciones fechado el 10 de abril de 2024, en el que el autor se opone a la *"reproducción, copia, exhibición, entrega, puesta a disposición, préstamo, transformación y/o distribución de cualquier tipo de mi trabajo"*, entendiendo que *"la divulgación de los datos contenidos en dichos proyectos y anteproyecto pueden afectar a la seguridad pública".*

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Sobre la competencia para la resolución de la reclamación.

1. De conformidad con lo previsto en los artículos 24 LTAIBG y 33 LTPA, en relación con lo dispuesto en el artículo 3.1.h) LTPA, al ser la entidad reclamada una corporación de derecho público de Andalucía, el conocimiento de la presente reclamación está atribuido a la competencia de este Consejo.

2. La competencia para la resolución reside en el Director de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1. b) LTPA.

3. Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, *"[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad"*, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

Segundo. Sobre el cumplimiento del plazo en la presentación de la reclamación.

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo en el artículo 24.2 LTAIBG la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Sobre el plazo máximo de resolución, el artículo 32 LTPA establece que las solicitudes deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible. En el ámbito de la entidad reclamada, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, salvo que la entidad hubiera establecido uno menor.

Sobre el silencio administrativo, establece el artículo 20.4 LTAIBG que transcurrido del plazo máximo de resolución sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada. A su vez, los artículos 20.1 LTAIBG y artículo 32 LTPA establecen que el plazo máximo de resolución podrá ampliarse por el mismo plazo, respectivamente, en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

2. En el presente supuesto la solicitud fue respondida el 11 de julio de 2023 y la reclamación fue presentada el 16 de julio de 2023, por lo que la reclamación ha sido presentada en plazo, conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.

Tercero. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública.

1. Constituye "información pública" a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*" [art. 2 a) LTPA].

Según establece el artículo 24 LTPA, "*[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz […] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley*". Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el "*principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley*".

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

2. Las causas de inadmisión se encuentran enumeradas en el artículo 18 («Causas de inadmisión») LTAIBG, y su aplicación debe ser objeto de una interpretación restrictiva y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado (Resolución CTPDA 451/2018, FJ 5º).

Sobre ello nos dice el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera):

> *"La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. [...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley...*" (Fundamento de Derecho Sexto).

3. Los límites al derecho de acceso están contenidos en el artículo 14 LTAIBG, y al igual que las causas de inadmisión, deben ser interpretados restrictivamente y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado en cada caso concreto.

Cuarto. Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación.

1. El objeto de la solicitud de información fue el siguiente:

> *"- Copia completa del anteproyecto de transformación en regadío de la comunidad de regantes «Salva García», con número de visado [nnnnn] de 2 de mayo de 2003.*
>
> *"- Copia completa del proyecto de transformación en regadío de la comunidad de regantes «Salva García», con número de visado [nnnnn] de 2003.*
>
> *"-Copia completa del proyecto de transformación en regadío de la comunidad de regantes «Salva García», con número de visado [nnnnn] de 21 de diciembre de 2007".*

La entidad reclamada en su Resolución de respuesta deniega el acceso a la información aplicando los límites previstos en el artículo 14.1 letras d), g) y j) LTAIBG.

Antes de entrar a valorar la aplicación de dichos límites al supuesto que no ocupa debemos referirnos a la ausencia de plazo de conservación obligatoria de documentos por parte de los Colegios Profesionales, alegada por la entidad reclamada, que declara que "*ninguna norma establece de forma expresa el plazo durante el cual los Colegios Profesionales deben mantener los trabajos visados en sus archivos, por lo que a falta de dicha regulación, se tiene en cuenta la responsabilidad decenal de los proyectistas fijada en la Ley de Ordenación de la Edificación y además el plazo de prescripción de las acciones personales que es de 5 años fijado en el art.1964 del Código Civil, por lo que suelen conser-*

varse los trabajos un plazo mínimo de 15 años, trascurrido el mismo puede procederse a la eliminación y expurgo de la documentación".

Sin embargo, la entidad reclamada no declara de manera expresa que no dispone de los documentos solicitados. En el supuesto de que ese fuera el caso, la entidad reclamada habría de haberlo comunicado de manera expresa a la persona reclamante en su respuesta a la solicitud de información, ya que, como es sabido, el artículo 2 a) LTPA conceptúa como "información pública" "*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades"* incluidas en el ámbito subjetivo de la Ley, *"y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones".*

Por consiguiente, el concepto legal de "información pública" delimitado por la normativa de transparencia, así como la regla general de acceso que vertebra la misma, presupone y *"exige la existencia real y efectiva de un contenido o documento que obre en poder del sujeto obligado con ocasión del ejercicio de las funciones que tiene encomendadas"*; por lo que procedería desestimar la reclamación que pretendiera acceder a documentos inexistentes, *"y ello con independencia de la valoración particular que dicha inexistencia pueda merecer al reclamante"* (así, entre otras muchas, la Resolución 142/2018, FJ 2º).

En consecuencia, a este Consejo no le corresponde revisar si una determinada información debería o no existir, ni enjuiciar la corrección jurídica de la eventual carencia de la misma (así, por ejemplo, Resoluciones 84/2016, FJ 2º; 101/2016, FJ 3º, 107/2016, FJ 3º y 115/2016, FJ 5º). Como se precisaría en el FJ 4º de la Resolución 149/2017:

> *"[…] las presuntas irregularidades o deficiencias que –a juicio de los reclamantes- presente la información proporcionada por la Administración deberán, en su caso, alegarse y hacerse valer en la correspondiente vía administrativa y/o jurisdiccional que resulte competente en función de la naturaleza y alcance de las anomalías denunciadas. De lo contrario, este Consejo pasaría a operar como una suerte de órgano de revisión universal frente a cualquier irregularidad o defecto en la información que pudiera esgrimir la persona a la que se ha dado acceso a la misma, lo que manifiestamente escapa a la finalidad del marco normativo regulador de la transparencia".*

2. Pasamos a analizar la aplicación de los límites esgrimidos por la entidad reclamada para justificar la denegación del acceso a los documentos requeridos.

Los dos criterios que se establecen en el artículo 13.1 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, para que el Gobierno pueda establecer, mediante Real Decreto, el visado obligatorio de los trabajos profesionales por los colegios de profesiones técnicas son:

> *"a) Que sea necesario por existir una relación de causalidad directa entre el trabajo profesional y la afectación a la integridad física y seguridad de las personas.*
>
> *b) Que se acredite que el visado es el medio de control más proporcionado".*

Por lo tanto, es el propio Gobierno el que ha considerado acreditada la necesidad de someter obligatoriamente a visado colegial determinados trabajos (contemplados en el artículo 2 del Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio) entre los que se encuentran, según manifiesta la entidad reclamada, los anteproyectos y proyectos de transformación de regadío de las comunidades de regantes, que constituyen el objeto de la pretensión.

El primero de los límites alegados es el contenido en el artículo 14.1 d) LTAIBG (*"la seguridad pública"*). Entiende la entidad reclamada que la aplicación de este límite deriva del establecimiento del visado obligatorio derivado del Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre el visado colegial obligatorio, y que el "test del daño" que permita examinar si efectivamente cabe detectar un riesgo cierto y evaluable de perjudicar el bien jurídico protegido con motivo de la difusión de la información, así como la existencia de una relación de causalidad entre los datos solicitados y el pretendido perjuicio que podría irrogarse por su divulgación, ya ha sido realizado por el propio Gobierno en el citado Real Decreto 1000/2010, que establece el carácter preceptivo del visado del Colegio de Ingenieros Agrónomos al haber entendido que, efectivamente, existe tal relación de causalidad directa entre el trabajo profesional y la afectación a la integridad física y la seguridad de las personas.

Y la propia entidad reclamada alega la existencia de un riesgo "concreto, definido y evaluable" derivado de que el visado debe comprobar *"la corrección e integridad formal de la documentación del trabajo profesional de acuerdo con la normativa aplicable".*

Concretamente, la entidad reclamada considera ante este Consejo que "*el acceso a dicha documentación por parte de terceros, a juicio de este Colegio, conlleva un riesgo para la seguridad de la población, teniendo en cuenta que en dichos expedientes existen datos relativos a las diversas infraestructuras, canalizaciones de riego y edificaciones que afectan a la seguridad e integridad de las personas y los bienes. La preservación de dicha información coadyuvaría a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano, y es que revelar dicha información se traduce en posicionar a esa «seguridad pública» en situación de desprotección, resultando ello contrario al espíritu de la normativa de transparencia. Así las cosas, parece indubitado que existe un riesgo real y concreto, y a juicio de este Colegio, los beneficios derivados de la evitación del perjuicio han de prevalecer sobre los intereses públicos o privados que pueda conllevar la difusión de la información, siempre atendiendo al criterio de seguridad pública esgrimido y en concordancia con el criterio del Ejecutivo".*

Por su parte, la persona autora de los documentos solicitados, en las alegaciones remitidas en el trámite de audiencia concedido (artículos 19.3 y 24.3 LTAIBG), también fundamenta su oposición a la puesta a disposición de la información, alegando que *"la divulgación de los datos contenidos en dichos proyectos y anteproyecto pueden afectar a la seguridad pública".*

Este Consejo comparte la valoración de la entidad reclamada de que el acceso a lo solicitado podría suponer un daño concreto, definido y evaluable al bien jurídico. Y es que el acceso a esta información permitiría conocer datos técnicos que podrían ser utilizados para el ataque o afectación a las insfraestructuras, y por lo tanto a la seguridad pública. Este es de hecho el motivo que justifica que el proyecto deba ser visado por el Colegio Oficial, para comprobar la cualificación de la persona redactora y la verificación de que el mismo aplica correctamente los requisitos técnicos para su viabilidad. Este Consejo comparte con la entidad reclamada que el riesgo real de afección al derecho fundamental es superior al interés en conocer el contenido de los proyectos, pues el bien jurídico a proteger, la seguridad pública, se vería afectada gravemente al facilitarse el acceso a la información que facilitara atentar contra la infraestructura.

No obstante, y si bien este Consejo no conoce el contenido de los proyectos, podemos deducir que no toda la información contenida en los anteproyectos quedaría afectada de este riesgo. Y es que hemos podido comprobar como están publicados en la web varios proyectos de transformación en regadío en cumplimiento de obligaciones de publicidad activa, de la normativa sectorial o bien por otros motivos, como en la Sección de Transparencia del Portal de la Junta de Andalucía (información sometida al trámite de información pública). Por otra parte, si los solicitantes son parte parte de la Comunidad

de Regantes que solicitó el visado (así lo alegan), parece que este debió solicitarse con el conocimiento o aprobación de los comuneros, según lo que establezcan sus estatutos – a los que este Consejo no ha podido acceder-. Y finalmente, parte de la información contenida en el proyecto sería fácilmente corroborable con una mera visita al lugar donde se debían realizar las obras (ubicación, características externas de la construcción, etc.) o mediante el acceso a otros registros públicos como el de la propiedad o la información contenida en el catastro.

Por tanto, y pese a que este Consejo comparte que el acceso a parte de lo solicitado puede afectar a la límite de la seguridad pública, la entidad reclamada no ha acreditado qué partes de lo solicitado efectivamente lo hacen.

Por ello coincidimos con la entidad reclamada en que el acceso a cierta información referida a los proyectos objeto de esta reclamación afectaría al límite previsto en el artículo 14.1 d) LTAIBG (la seguridad pública), como es la relativa a las características técnicas de las obras que, de conocerse y no poderse conocer por otros medios fácilmente accesibles, podrían comprometer la integridad de las construcciones y la seguridad de las personas. Pero no se aplicaría dicho límite al resto del contenido del proyecto que no afecte a la seguridad, que sean fácilmente comprobables o que debieron publicarse en cumplimiento de la normativa sectorial.

En conclusión la entidad reclamada habrá de facilitar a a la persona solicitante los documentos solicitados, suprimiendo aquellas partes que a su juicio y justificadamente, afectaran a la seguridad pública y que por su contenido puedan dar lugar al riesgo real de afección a un derecho fundamental.

En un sentido similar nos hemos pronunciado en la Resolución 737/2022.

3. El segundo de los límites alegado por la entidad reclamada es el contemplado en la letra g) del artículo 14.1. LTAIBG que se refiere a *“las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control”.*

La entidad reclamada considera que ha sido el propio Gobierno, al realizar el “test del daño” el que ha detectado la existencia de un “*riesgo razonablemente previsible y no hipotético”* al establecer el visado como preceptivo “*para las actividades objeto de la solicitud de información pública”* , “*atendiendo a la necesaria existencia de una relación de causalidad directa entre el trabajo profesional y la afectación a la integridad física y seguridad de las personas, y a la acreditación de que el visado es el medio de control más proporcionado».*

Efectivamente, la consideración del carácter preceptivo del visado en determinadas circunstancias viene precedida por la valoración que ha realizado el Gobierno de las condiciones que concurrían en cada caso, limitando dicho carácter preceptivo solo en aquellas en las que ha considerado que el visado era el medio de control más proporcionado.

Sin embargo, y aun admitiendo que el visado constituye el ejercicio de un medio de control por parte del Colegio Profesional, también debemos tener en cuenta que el objeto del mismo, conforme señala el articulo 13 de la citada Ley 2/1974, de 13 de febrero, es comprobar la identidad y habilitación profesional del autor del trabajo, y la corrección e integridad formal de la documentación del trabajo profesional de acuerdo con la normativa aplicable al trabajo del que se trate.

Pues bien, a juicio de este Consejo, una vez que un determinado proyecto ha sido visado por el Colegio Profesional correspondiente, esto es, una vez que el Colegio ha llevado a cabo su función de control, ya no resulta de aplicación el límite invocado, pues consideramos que dar acceso al proyecto, una vez visado, no afecta ni perjudica al objeto perseguido por el visado colegial ni, por tanto, produ-

ce un perjuicio a la función de control ya realizada. Y es que debemos aclarar que el bien jurídico a proteger por este límite no es la seguridad, sino las facultades y potestades de investigación de la entidad, que no se verían afectadas al conocer el contenido del proyecto una vez revisado.

El límite podría operar, una vez realizado el visado, si se hubiera acreditado que el acceso a lo solicitado pudiera perjudicar futuras decisiones o desvelar datos cuyo conocimiento pudiera comprometer el correcto desarrollo del proyecto en cuestión. No constando en este caso la alegación ni acreditación de estas circunstancias, este Consejo no puede considerar aplicable el límite referido a las funciones de vigilancia, inspección y control.

4. El tercero de los límites empleado por la entidad reclamada es el contenido en el artículo 14.1. j) LTAIBG *("secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial")*. Ciertamente, no cabe dudar de que los anteproyectos y proyectos sobre transformación en regadío a los que se pretende acceder inciden en el ámbito material protegido por dicho límite, puesto que el artículo 10.1 f) del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual menciona explícitamente a los *"proyectos, planos, maquetas y diseños de obras arquitectónicas y de ingeniería"* en el elenco de objetos de propiedad intelectual. Esto sin duda evidenciaría que el acceso supondría un daño al bien jurídico protegido.

Sin embargo, no cabe la aplicación de este límite de manera automática sin una argumentación de la entidad reclamada que justifique en que modo se aplica dicho límite al supuesto que nos ocupa. Y en este caso, la entidad reclamada tan solo se refiere a que se ha realizado el trámite de audiencia establecido en el art. 19.3 LTAIBG al autor del proyecto y que *"habiéndose ponderado los intereses existentes de terceros, por un lado, y el interés público en la divulgación de la información, por otro, considera que no procedía conceder el acceso a los expedientes solicitado a la vista del daño que ese acceso produciría".* Pero no argumenta el modo en el que el acceso produciría un daño en el derecho a la propiedad intelectual del tercero, que por otra parte no ha quedado totalmente acreditada. Y es que hay que aclarar que el proyecto, si bien fue elaborado por una determinada personal, lo fue por el encargado de la Comunidad de Regantes, que podría haber pasado a ser la titular del derecho de propiedad intelectual en lo que corresponde a su vertiente económica, quedando en el redactor el derecho en su vertiente moral. Derecho que no ha sido invocado por el autor ni por la Comunidad de Regantes.

En atención a lo expuesto, se ha de llegar a la conclusión de que en este supuesto no procede aplicar al presente caso el referido límite dadas las dudas existentes.

En conclusión, habiendo sido correctamente aplicados los límites establecidos en el artículo 14.1 letras d) y g) LTAIBG por la entidad reclamada en su resolución denegatoria de acceso, procede desestimar la presente reclamación.

5. En todo caso, y dado que una de las terceras personas ha expresado su oposición al acceso, la entidad reclamada deberá facilitar al reclamante la información tan pronto como haya transcurrido el plazo para la interposición del recurso contencioso administrativo o, en caso de interponerse, éste se haya resuelto confirmando el acceso a la misma. Todo ello en aplicación del artículo 22.2 LTAIBG ("*Si ha existido oposición de tercero, el acceso sólo tendrá lugar cuando, habiéndose concedido dicho acceso, haya transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso administrativo sin que se haya formalizado o haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información*").

Quinto. Cuestiones generales sobre la formalización del acceso.

La entidad reclamada ha de ofrecer a la persona reclamante la información objeto de su solicitud, previa disociación de los datos personales que pudiera contener (art. 15.4 LTAIBG). La entidad reclamada deberá tener en cuenta que la disociación de datos personales implica no solo la supresión de la identificación concreta de las personas físicas o aquellos otros datos que pudieran permitir la misma (DNI, dirección, número de teléfono...), sino también de otra información que permitiera igualmente la identificación de alguna persona física. En este sentido, el artículo 4.1 del Reglamento General de Protección de Datos define dato personal como:

> "*toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona".*

En el caso de que en algunos de los documentos solicitados ni siquiera la supresión u ocultación de información llegara a impedir la identificación de la persona, la entidad reclamada no pondrá a disposición de la persona reclamante aquellos documentos afectados por dicha circunstancia.

A los efectos de la adecuada disociación u ocultación de los datos que puedan aparecer en los documentos, es preciso reseñar que la firma manual también se considera un dato personal y está sujeta a lo expresado anteriormente. Por otra parte, el código seguro de verificación (CSV) de los documentos firmados electrónicamente deberá ser ocultado en caso de que se haya suprimido algún dato del documento en cuestión cuya copia se facilite como respuesta a la solicitud de acceso a la información, o bien cuando el acceso a la correspondiente verificación pueda permitir la consulta de algún dato personal, no revelado en el documento, de la persona firmante, como puede ser, por ejemplo, el DNI.

Y en la hipótesis de que no exista alguna de la información solicitada, la entidad reclamada deberá transmitir expresamente esta circunstancia a la persona reclamante.

La información obtenida podrá usarse sin necesidad de autorización previa, con las únicas limitaciones de las que se deriven de la LTPA y otras leyes, según lo previsto en el artículo 7 d) LTPA.

Asimismo, según el artículo 8 a) LTPA, las personas que accedan a información pública en aplicación de la normativa de transparencia deberán ejercer su derecho con respeto a los principios de buena fe e interdicción del abuso del derecho.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar parcialmente la Reclamación en cuanto a la solicitud de:

> *"- Copia completa del anteproyecto de transformación en regadío de la comunidad de regantes «Salva García», con número de visado [nnnnn] de 2 de mayo de 2003.*
>
> *"- Copia completa del proyecto de transformación en regadío de la comunidad de regantes «Salva García», con número de visado [nnnnn] de 2003.*

"-Copia completa del proyecto de transformación en regadío de la comunidad de regantes «Salva García», con número de visado [nnnnn] de 21 de diciembre de 2007".

La entidad reclamada deberá facilitar a la persona reclamante la solicitada que no afecte al límite de la seguridad pública, teniendo en cuenta lo indicado en los Fundamento Jurídicos Cuarto, apartado segundo, y Quinto, todo ello en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución.

Segundo. Instar a la entidad reclamada a que, tan pronto como haya transcurrido el plazo previsto en el artículo 22.2 LTAIBG o, en caso de interponerse recurso contencioso administrativo, éste haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información, ponga a disposición de la persona reclamante la información solicitada en el plazo de diez días una vez transcurrido el plazo referido, en los términos de los Fundamentos Jurídicos Cuarto y Quinto.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

Esta resolución consta firmada electrónicamente.